SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 20 minutos)

La Comisión de Hacienda integrada con la de Constitución y Legislación continúa con el análisis del proyecto de ley de intermediación financiera y mercado de valores que oportunamente se había comenzado a estudiar en sesiones anteriores.

En la tarde de hoy, recibimos con mucho gusto al señor Ministro de Economía y Finanzas, al señor Presidente del Banco Central y al doctor Juan Pablo Cajarville.

Lamentablemente, por un error que cometimos ayer, vamos a tener que hacer una breve interrupción a las 16 horas, porque ha sido convocado el Senado. Una vez que culmine la sesión, que seguramente habrá de ser muy corta, abusaremos de vuestra paciencia para continuar tratando este proyecto que, como ustedes saben mejor que nadie, tiene que seguir siendo analizado en el día de hoy. Aclaro que lamento el contratiempo, porque seguramente vuestro tiempo es muy escaso.

Oportunamente, haremos una propuesta para nombrar una Subcomisión de esta Comisión integrada por representantes de todos los partidos para recibir a las delegaciones que han solicitado audiencia. A las dos de las que dimos cuenta ayer, se agregó una tercera, de los ahorristas del Banco Montevideo.

Luego de culminado el tratamiento del proyecto que haremos en el día de hoy, realizaremos la propuesta correspondiente para tratar de lograr un acuerdo sobre este punto.

En el día de ayer habíamos finalizado un primer análisis general del proyecto, de sus diferentes componentes y determinado los principales lineamientos de trabajo. Hoy tenemos que comenzar con la discusión particular de las disposiciones que contiene el proyecto de ley. Me parece que si todos estamos de acuerdo, un buen procedimiento sería seguir el articulado, estudiando por orden los diferentes artículos y capítulos, dando lugar, naturalmente, a que en cada caso los señores Senadores puedan hacer comentarios y formular preguntas, y a que el señor Ministro, el señor Presidente del Banco Central y el doctor Cajarville las contesten. Pongo en consideración la propuesta de trabajo.

SEÑOR COURIEL.- Antes de pasar al articulado, quisiera hacer una pregunta de carácter general. Cuando se plantearon las posibilidades de negociación con las instituciones privadas, se propusieron tres temas: el de la capitalización, el de la liquidez y el del plan de negocios. Si mal no recuerdo, en el día de ayer el señor Senador Gallinal preguntó acerca del plan de negocios, que quedó para el momento en que se instale. Me gustaría saber cuál es la idea en cuanto a la capitalización y la liquidez para poder abrir el nuevo banco.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: los análisis que está haciendo el Banco Central y las instrucciones que le dio en su momento la consultora, fueron que tenía que cumplir, con cierto grado de holgura, tanto las normas bancocentralistas como las acordadas en Basilea. En función de ello, la idea general es la siguiente: el capital está determinado por el estado de la cartera. Por eso, ayer dijimos que se han analizado escenarios que van desde U$S 1.200:000.000 hasta algo menos de U$S 1.000:000.000 como capital total, en función de que como eso está determinado por el estado de la cartera y su categorización, ese sería el grado de variación. Digo variación, porque la categorización de las carteras ha venido decayendo y existe alguna esperanza de que con ciertas normas que está aprobando en estos días el Banco Central, que permitirían algún grado de mayor manejo de estas carteras, se pueda recuperar algo de la categoría de ellas. Insisto en que como el punto de corte es la categoría 3, esto varía día a día, a favor o en contra. Esperamos que en los próximos días lo haga positivamente, porque hasta ahora ha variado en forma negativa.

En cuanto al grado de liquidez, se está considerando que a fines de noviembre, con los grados de recuperación de Carteras que había y algunos bonos, se llegue al orden de los U$S 60:000.000 o U$S 70:000.000 efectivos y otro tanto en materia de bonos. Con un orden de capital del entorno de los U$S 1.000:000.000, esto cumpliría adecuadamente con las normas de liquidez, en especial considerando que la mayor parte de los pasivos gozaría de determinado plazo.

Estas son las cifras. Posteriormente, trataremos de hacerles llegar algún escenario básico donde esté configurada esta cifra, con el entendido de que hay una fluctuación. El factor de ajuste es la cantidad de pasivos que el banco puede reconocer. Esa es una variable. La otra está fuera de alcance y se refiere a cómo se comporta la cartera y cómo se califica. Un preconcepto del modelo a armar es que no puede incluirse una cartera de peor calidad que la de categoría 3. Además, los intangibles no se están valuando por su valor de mercado, sino por su valor de libros. En consecuencia, hay cadenas de negocios valiosos, pero no hay un valor llave, porque se está haciendo un armado conservador del modelo. Por lo tanto, no existe una avaluación importante de esos valores llave de mercado, lo que nos da la esperanza de que el ajuste que están haciendo el Banco Central y los consultores del modelo van por el lado de la seguridad y no de sus posiciones demasiado optimistas.

En cualquier caso, podemos hacer llegar a la Comisión un escenario intermedio con todas estas advertencias, que puede ser mejor o peor en función de lo ya expresado. Sería un escenario de unos U$S 1.000:000.000 de capital, que es intermedio tanto en cuanto a las perspectivas como a la satisfacción de los ahorristas. A partir de ahí, insisto en que habría una variación desde los U$S 900:000.000 hasta los U$S 1.300:000.000 que depende del comportamiento de las carteras.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con lo propuesto precedentemente, iniciaremos el análisis de la Sección I, "Normas sobre intermediación financiera", Capítulo I, "Normas de fortalecimiento de la supervisión del sistema financiero".

No sé si el señor Ministro desea realizar un comentario previo sobre cada exposición, para luego pasar al análisis colectivo. Me estoy refiriendo, principalmente, a artículos clave como éste. Se recordará que en el día de ayer, el segundo inciso de este artículo había generado un análisis que, incluso, fue precisado con una definición muy concreta por parte del doctor Cajarville, en cuanto a

las potestades que se están agregando, por la vía de este proyecto, a las posibilidades de control de la autoridad monetaria, en el caso de grupos económicos.

Simplemente, me permito recordar que se trata de un artículo importante y que, por lo tanto, quizás convenga hacer alguna introducción por parte del señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Tal como el señor Presidente señaló, el doctor Cajarville hizo un adelanto de la exposición. En cualquier caso, no se trata de incorporar más facultades, sino extenderlas a empresas que integran un grupo con una entidad financiera. Esto es, que las facultades que ya se tienen de supervisión e inspección -incluso, con los poderes propios de funcionarios de la Dirección General Impositiva y tantas otras que tiene el Banco Central sobre la IFI- se extenderían a las empresas vinculadas dentro del grupo económico que integra la IFI, empresas sobre las cuales hoy el banco carece de esas facultades. Por lo tanto, en el segundo inciso hay una serie de remisiones a facultades que preexisten respecto a las instituciones de intermediación financiera. Lo nuevo, tal como en el día de ayer señalaba el doctor Cajarville -e incluso citó algunos ejemplos muy claros, como es su costumbre- es que sobre las restantes empresas del grupo hoy no se tiene tal facultad y a la luz, no sólo de la última experiencia, sino de la de otros Bancos Centrales, es recomendable porque, de lo contrario, a veces es muy difícil tener un panorama completo.

Insisto en que sería de interés que esta norma tuviese carácter permanente.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Según algunos informes jurídicos que tenemos, las facultades de control y sancionatorias que prevé el artículo 1º, sólo podrían ser aplicables a las instituciones de intermediación financiera, habida cuenta de que el Banco Central no tiene, aparentemente no puede tener, poderes normativos o sancionatorios respecto de otro tipo de empresas. Concretamente, mi pregunta es cuál es el sentido, la interpretación que se pretende dar a este artículo 1º, con respecto a las empresas vinculadas a entidades de intermediación financiera. Planteo esta interrogante, porque tengo dudas, desde el punto de vista de la jurisdicidad, sobre esas competencias que pueda tener el Banco Central del Uruguay.

SEÑOR MINISTRO.- Más allá de algún giro de redacción que tal vez merezca mayor claridad en el primer inciso, diría que la intención es clara, por las remisiones del segundo inciso, que se refieren a las facultades de inspección y supervisión -no en el sentido de revisar la contabilidad- y no a las sancionatorias, que se concretarían a la institución financiera, que ya las tiene. Tal vez, algún giro inicial pueda llamar a confusión, pero creo que las remisiones posteriores aclaran el alcance a otras empresas que no sea la IFI; todas las remisiones que hoy de mañana repasábamos, refieren siempre a la capacidad de inspeccionar.

SEÑOR CAJARVILLE.- Los incisos primero y segundo de este artículo refieren a entidades diferentes. El inciso primero lo hace, exclusivamente, respecto de las entidades de intermediación financiera y señala que el Banco Central ejercerá las potestades que posee -naturalmente, se limitan a entidades de intermediación financiera- teniendo en cuenta que esa entidad de intermediación financiera integra un grupo económico. Pero estas potestades que se pueden ejercer con respecto a los demás integrantes del grupo tienen que ver exclusivamente con recabar información, a los efectos de que el Banco Central conozca cuál es la situación del grupo y cómo incide eso en la situación de la empresa de intermediación financiera.

SEÑOR NUÑEZ.- Me parece haber entendido bien al doctor Cajarville, pero creo que el inciso segundo no permitiría al Banco Central o a las autoridades de supervisión financiera sancionar o perseguir bienes en algunos casos, como creemos ha sucedido en la etapa precedente a la discusión de este proyecto de ley. Concretamente, estoy aludiendo a vaciamientos o transferencias hacia empresas del grupo económico que, de alguna forma, hoy no pueden ser perseguibles -por decirlo así- como patrimonio vinculado a estos bancos. Personalmente, pienso que este tipo de potestades deberían incluirse en la norma porque, de lo contrario, se me ocurre que un artículo de estas características quedaría muy rengo si sólo se pudiera perseguir a las colaterales o a las empresas vinculadas al grupo económico exclusivamente con fines informativos. Seguramente ahí podrían haber sido transferidos bienes o fondos que, en realidad, corresponderían a la institución financiera, como ya ha sucedido en nuestro país.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: partiendo de la base de que, tanto en materia civil como comercial, penal y fiscal, la actividad del grupo económico ya está consolidada y tiene su procedimiento, pienso que esta norma viene a cerrar el circuito, a través de la información. Si hay información, las repercusiones civiles y penales existen.

Entonces, lo que esta norma procura es, ante todo, evitar el problema, con una información oportuna y veraz que pueda recabar el Banco Central; esta sería la forma de evitar que se procediera a las concentraciones de crédito indeseadas, que son después la plataforma a partir de la cual se origina el problema.

Por otro lado, pienso que no resistiría ningún análisis el planteo de que el Banco Central pudiera emitir una sanción a una empresa comercial cualquiera con esa forma tan rápida, simplemente porque la considerara de tal o cual manera; para eso existen otros procedimientos. Pero la información que recabe el Banco Central puede ser la información de base, a partir de la cual después podrá ejercer las otras facultades. Generalmente no hay un problema de falta de normas sancionatorias, sino, muchas veces, de falta de información, que es lo que no permite llevar adelante las otras normas. De modo que a través de este artículo se procura mejorar esa información, e insisto en que el Banco Central puede sancionar empresas sujetas a su tutela, que son las de intermediación financiera. Así pues, una empresa de carácter civil, agropecuario o comercial ya estaría fuera de su órbita, pero la información que recabe el banco tenderá a evitar la concentración de crédito y, si se violan las normas, se procederá a sancionar a la institución financiera. Este será el punto a partir del cual se podrá reclamar.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: los Capítulos I y II de este proyecto de ley son los que, por lo menos al Herrerismo, le han presentado mayores dificultades debido a las potestades que se otorgan al Banco Central. Tenemos informes jurídicos al respecto que deberemos estudiar y comparar, de modo de ver si estamos, en definitiva, dando al Banco lo que necesita para poder cumplir su misión.

Me gustaría, a continuación, dejar una constancia. Personalmente, creo que las normas que hoy tiene el Banco Central son más que suficientes para que se pueda cumplir una correcta función de fiscalización. Quizás se entienda que en el artículo 1º podría ser necesaria la definición de grupo económico pero, reitero, pienso que las normas son más que suficientes como para que el Banco pueda cumplir -como lo ha hecho- con las funciones de contralor del sistema financiero. No se trata de un tema de normas o de una cuestión jurídica, relacionada con el otorgamiento de facultades.

Con relación, fundamentalmente, al artículo 2º, nos queda la duda de si acaso no estaremos excediendo las potestades del propio Banco Central, ya que allí se habla de la posibilidad de fiscalizar los servicios tercerizados. Es allí donde empiezan para nosotros los problemas, y no tanto en el artículo 1º, que no cambia mucho, salvo en lo que tiene que ver con la definición de grupo económico. No sé si esta Comisión hará un análisis artículo por artículo del proyecto de ley a consideración, por lo que consulto a la Mesa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Precisamente estamos haciendo un análisis de cada artículo, señor Senador. Recién se están haciendo los comentarios pertinentes con relación al artículo 1º, y una vez evacuadas todas las consultas a su respecto, pasaremos a considerar el 2º. Si hubiere una reflexión sobre todo el Capítulo, a la Mesa le parecería mejor ir procesándola gradualmente.

SEÑOR HEBER.- Siendo así, señor Presidente, esperaría un poco, porque el artículo 1º no nos genera mayores inconvenientes. Las dificultades comienzan a partir del artículo 2º.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se desea hacer ninguna otra consideración, pasaríamos al artículo 2º, que refiere a la tercerización de servicios por entidades controladas.

SEÑOR MINISTRO.- Ante todo quiero decir que soy consciente de que este es uno de los artículos que ha despertado preocupación, por aspectos que seguramente no son aquellos sobre los cuales reflexionaron los técnicos del Banco Central cuando lo plantearon.

Esta disposición refiere a actividades esenciales de la institución financiera que, cuando están dentro de ella son objeto de un cuidadoso control y supervisión del Banco. La idea es que, si se terceriza, exista la autorización previa -y este es uno de los aspectos que ha generado mayor preocupación- y la inspección posterior. Esto tiene que ver con el hecho de que toda la base informática de uno de los bancos suspendidos, el Banco Comercial, se encuentra en una sociedad anónima aparte. Naturalmente, a nuestra mesa de trabajo ha llegado también la preocupación por el hecho de que hay muchas actividades -aunque no de esta entidad- que se tercerizan, y en tal sentido otras instituciones financieras -y ya me adelanto a la crítica- sostienen que esto puede ser una traba muy grande para las operaciones que usualmente realizan.

Realmente es muy difícil hacer una definición de antemano o enmarcarla. Todo el mundo entiende con claridad que el corazón de un banco es un sistema informático, con los bancos de datos. Eso es una cosa, pero otra distinta es tercerizar desde el reparto de la correspondencia hasta la fuerza de ventas de tal o cual producto; es evidente que no estamos hablando de cosas de la misma entidad. Si no me equivoco, el banco al que nos hemos referido es el único que tenía tercerizado algo que en el mundo entero se entiende que es el corazón de la institución bancaria, tanto en cuanto a su capacidad comercial como a la necesidad de seguridad, porque cualquier filtración en el sistema podría costar, en segundos, decenas de millones de dólares. De modo que son cosas que nadie terceriza o, por lo menos, no se terceriza con una empresa fuera de su grupo. Si se lo hace, se recurre a grupos financieros que tienen un banco central de datos.

Esta es, entonces, la función -por decirlo así- de este artículo. Somos conscientes -tal como hemos señalado- de que puede dar lugar a alguna observación. En realidad, todo depende del alcance que se le quiera dar.

SEÑOR HEBER.- Conocemos el ejemplo, porque hemos hablado con el señor Ministro, sobre los inconvenientes que se suscitaban, sobre todo en el banco mencionado. La pregunta que hacemos es si es necesario el artículo 2º o si acaso no es éste un tema de definición del propio Banco Central. En lo que refiere a las funciones esenciales que hacen al tema informático de un banco, ¿tenemos que otorgar esta potestad a dicho Banco o estamos ante una cuestión de definición de la propia institución, pues eso hace a la esencia del contralor que debe realizar? Por lo tanto, si bien la empresa está tercerizada, está dentro de las potestades del banco realizar la fiscalización, porque cumple un rol fundamental dentro de la institución bancaria.

Aquí surge una duda relacionada con la necesidad de no desvirtuar el papel del Banco Central como ente de contralor de las instituciones de intermediación financiera. Por lo tanto, también me preocupa la responsabilidad futura de dicho banco, porque a veces ya le es difícil cumplir con las potestades que tiene, que en mi opinión son suficientes. Entonces, si mañana surge un servicio tercerizado que no cumple con el papel esencial de la propia mecánica del banco, por este artículo se podría responsabilizar a esta institución por su marcha. Es cierto que a veces estos artículos pueden dar armas al Banco Central pero también, en otros casos, le otorgan responsabilidades que no le competen. Por ello le tengo temor a este tipo de cosas y me pregunto si, en este caso, la solución no pasaría por una definición interna del Banco Central en el sentido de que si se produce una tercerización y se forman nuevas empresas que cumplen un papel fundamental en la marcha de esa institución, el Banco Central tendrá las potestades para seguir con el contralor, ya que eso está dentro de lo que puede ser su rol.

Por lo tanto, me pregunto si este artículo 2º es necesario.

SEÑOR MINISTRO.- Seguramente vamos a reflexionar sobre este tema y trataremos de ver hasta qué punto parte de nuestras inquietudes no pueden quedar resueltas a través del artículo 1º.

En cuanto al artículo 2º, quizás podríamos integrarlo, dada su generalidad y que su texto da lugar a excesivas preocupaciones. Por lo tanto, lo vamos a analizar y posteriormente traeremos una reflexión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me permito recordar que el propio artículo 2º prevé una enumeración no taxativa en la esfera reglamentaria de actividades, aspecto que se podría tener en cuenta en el sentido que plantea el señor Senador Heber.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Nos quedan algunas dudas con respecto a la parte final del inciso primero del artículo 2º, en cuanto expresa que "el Banco Central del Uruguay podrá enumerar reglamentariamente, en forma no taxativa, los servicios comprendidos en esta previsión". En primer lugar, la reglamentación debería ser taxativa y dictada por el Poder Ejecutivo, que es el que tiene la facultad de reglamentar las leyes, y debería hacerlo por sugerencia del Banco Central. No obstante, nos parece que no tendría que ser dicho Banco el que hiciera esta reglamentación. Planteo estas dudas porque hacen precisamente a la competencia jurídica de la reglamentación de las leyes. Por eso nos parece que la posibilidad de que el Banco Central enumere reglamentariamente en forma no taxativa los servicios comprendidos en esta remisión, quizás es una materia que está reservada al Poder Ejecutivo, por vía de la reglamentación.

SEÑOR MINISTRO.- Con respecto a lo expresado por el señor Senador Larrañaga, vale lo manifestado antes, ya que haremos el análisis correspondiente.

SEÑOR BARAIBAR.- Con el fin de ir aclarando algunos aspectos para luego poder tomar una posición definitiva, deseo expresar que este artículo, por los fundamentos que ha dado el señor Ministro, nos parece de recibo. También hemos escuchado las manifestaciones del señor Senador Heber en el sentido de que, según lo que se ha planteado, podría no ser necesario suprimir este artículo. Para poder razonar con la mayor amplitud, quisiera que se me explicara qué inconvenientes existen en el caso de que esta disposición permanezca.

SEÑOR MILLOR.- Es muy acertado lo que acaba de señalar el señor representante Baráibar y complementaría su inquietud preguntando qué ganaría la ley si se suprimiera este artículo.

SEÑOR BARAIBAR.- El señor Senador Millor completó sabiamente mi pensamiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Bien. Si ningún otro señor Legislador desea plantear sus inquietudes con respecto a este tema, sugeriría pasar a cuarto intermedio para asistir a una breve sesión del Senado y luego retornar a fin de seguir con el trabajo de esta Comisión.

Se va a votar la realización de un cuarto intermedio hasta que finalice la sesión del Senado.

(Se vota:)

- 12 en 12. **Afirmativa.** UNANIMIDAD

Se pasa a cuarto intermedio.

(Así se hace. Es la hora 15 y 58 minutos.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Se reanuda la sesión.

(Es la hora 18 y 20 minutos)

Antes de pasar a cuarto intermedio, estábamos haciendo un análisis de las disposiciones que contiene el proyecto de ley y habíamos considerado los dos primeros artículos.

Aprovecho la ocasión para pedirle disculpas al señor Ministro y al señor Presidente del Banco Central por la prolongada interrupción que tuvimos.

Ahora corresponde pasar al artículo 3º, que refiere a la obligación de información de los empleados de las empresas controladas por el Banco Central del Uruguay.

SEÑOR MINISTRO.- Pido disculpas por la ausencia del doctor Cajarville, quien no se encuentra porque tenía que concurrir a dar clase, aunque es probable que luego se pueda incorporar a la sesión.

El artículo 3º, que también es objeto de algunas observaciones que se nos han hecho llegar, pretende reforzar una obligación que, de por sí, tiene todo funcionario, como es la de reportar dificultades o desviaciones de las normas, y se incorpora un procedimiento de protección laboral para quien así lo haga.

Debo señalar que se trata de una disposición que, por un lado, ayuda al Banco Central, pero también debo decir que hemos recibido observaciones a propósito de algún grado de inseguridad que se podría generar por la extensión de las normas. Por consiguiente, entiendo que es un artículo que va a dar lugar a más de una opinión, a pesar de lo cual ha sido estudiado en el Banco Central a los efectos de reforzar la situación de obtener reportes.

También quiero señalar que cuando el Banco Central tiene que controlar a los bancos, en realidad lo que controla son reportes. Cualquiera de estos bancos que está a consideración puede llegar a tener sesenta agencias en todo el país y a procesar decenas de miles de operaciones por día. Si bien no sé si esta es la mejor solución, es claro que de última el Banco Central -éste o cualquier otro- depende de un proceso que lo termina ejecutando un ser humano quien, a su vez, depende laboralmente de uno de los bancos controlados. No es posible contar con personal suficiente como para revisar todo tipo de operaciones en todos los bancos; entonces, el mecanismo es un conjunto de cumplimiento de normas que terminan dando una información que es la que controla el Banco Central. Por tanto, tratando de ser lo más leal posible, debo señalar que ya se nos ha hecho llegar la crítica. Esta norma tiene alguna dificultad, pero también quiero explicar cuál es la necesidad que se quiere cubrir.

SEÑOR HEBER.- Me conforman las dudas del señor Ministro respecto de este artículo 3º y, más que una pregunta, simplemente quisiera hacer una reflexión. Uno entiende la intención de la norma que es tener información sobre irregularidades, aunque no sé si no se trata de una carga importante para el funcionario. Por ejemplo, si mañana un funcionario sin los conocimientos adecuados de las leyes no cumple con esto, eso sería motivo de destitución, además de que se debe tener en cuenta la relación de dependencia laboral que tiene con la institución.

Me parece que es un artículo difícil, sobre todo, en cuanto a la obligatoriedad de la información, pues mañana se podría hacer responsable a un funcionario de algo de lo que no lo es, por desconocimiento de las leyes o de las disposiciones.

Por otro lado, este artículo acarrea otro tema que me preocupa y que no es menor. Me refiero a la obligatoriedad de los bancos, sobre todo con convenios a nivel internacional, de informar al Banco Central sobre depósitos y sobre la necesidad de tener una situación transparente en cuanto a nuestra no vinculación con posibles depósitos mal habidos o vinculados con el narcotráfico. Hay una cantidad de organismos internacionales que han observado al Uruguay en ese sentido y, por tanto, me da la sensación de que lo relativo a la obligatoriedad de la información debería ser algo más institucionalizado que personalizado. Digo esto porque creo que hay varios señores Senadores que han recibido a delegaciones, sobre todo del Banco de la República, a quienes les preocupa

e interesa esa supervisión o esa denuncia, sobre depósitos que están en nuestra plaza financiera, pues ésta no puede estar bajo la sospecha de que está recibiendo depósitos provenientes de actividades vinculadas, por ejemplo, con el narcotráfico. Aclaro que con esto no estoy haciendo una acusación, sino que estoy diciendo que nuestra plaza financiera es suficientemente transparente.

Creo que hay mediciones en cuanto al tema de lo que investigue el Banco Central sobre depósitos provenientes de no residentes, que son normas generales que los bancos en otras partes del país cumplen y que se deben a informaciones que ellos mismos tienen que brindar al Banco Central. Tengo un memorándum que lo voy a alcanzar porque creo que esto debería ser más obligatorio. Hago este comentario, porque me da la sensación de que no parecemos lo suficientemente transparentes como debería ser y como, seguramente, lo somos. Sobre esto no tengo dudas, pues creo que tenemos control sobre nuestros depósitos. Considero que debemos aceitar mejor este mecanismo, de modo que haya más investigaciones por parte del Banco Central sobre los depósitos de no residentes, a fin de no sólo ser transparentes, sino también de parecerlo.

En este sentido, quizás motivemos alguna modificación de la legislación actual para poder ayudar a que el país se presente mejor en el exterior en este sentido, sin que estemos bajo sospechas de estas organizaciones -creo que la sigla es GAFI- que, de alguna manera, generan estos informes que a veces, en forma injusta, no han sido favorables a nuestra plaza financiera. Sin violar el secreto bancario que, a mi juicio, tenemos que preservar en nuestro sistema financiero, considero que el tema de la información e investigación del Banco Central tiene que estar mejor demostrado en el exterior en cuanto a la información sobre depósitos de no residentes y, en ese sentido, me da la sensación de que tenemos que hacer un esfuerzo.

Por consiguiente, tengo mis dudas sobre el artículo 3º debido al aspecto relacionado con la obligatoriedad del funcionario; me parece que en el caso de las relaciones de dependencia, puede costarle la posibilidad de ser empleado o no o, tal vez, tener penas aún mayores que las que le corresponderían como persona dependiente.

SEÑOR MINISTRO.- Tomo nota de lo que acaba de señalar el señor Senador Heber. En cualquier caso, sería interesante, al menos, plantear la habilitación clara al funcionario de reportar la irregularidad. Tal vez pueda merecer algún género de duda mayor el que esté -digámoslo así- bajo la amenaza del inciso final en cuanto a que, en todo caso, correspondería algún tipo de sanción; pero, por lo menos, sería importante que figurara la habilitación clara, para evitar esa doble fidelidad hacia el contralor y la norma, por un lado, y hacia la empresa empleadora por el otro. Notoriamente, si se le ordena violentar una norma, esa doble fidelidad entrará en crisis.

Me parece que es bueno que la norma indique la prioridad respecto de la información. Probablemente, haya que pensar una redacción menos punitiva, pero habilitante para que el funcionario, si entiende que hay una violación, tenga el derecho a reportarla a la autoridad correspondiente.

SEÑOR DE BRUN.- Con relación a la otra cuestión planteada por el señor Senador Heber, sobre los mecanismos preventivos de operaciones de lavado, financiamiento del terrorismo y demás, debo decir que en el Banco Central estamos llevando a cabo una actividad continua de adaptación de nuestras normas a lo que se establece internacionalmente, con permanente presencia de los representantes de la institución y de la Superintendencia de Instituciones Financieras, además de autoridades de Gobierno en cada una de las reuniones. Precisamente, en los próximos días tendrá lugar otra reunión de AFISUD, en la que estaremos presentes, donde los temas referidos a la normativa que se debe cumplir para adaptarse a los requerimientos para prevenir este tipo de práctica, serán estudiados, a los efectos de su incorporación a nuestra reglamentación. En este sentido, el Uruguay se ha ido poniendo al día en todo lo que se exige en la materia, sin perjuicio de lo cual estamos a las órdenes del señor Senador Heber para mantener una charla y escuchar sugerencias al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pasa a considerar el artículo 4º, que refiere a los cometidos y atribuciones de las Superintendencias de Instituciones de Intermediación Financiera y de Seguros y Reaseguros.

SEÑOR MINISTRO.- Esta es una solución referida a la Superintendencia, que tiene un carácter intermedio entre las dos tesis existentes, una de las cuales es la absoluta autarquía, diría, que se presenta en otros modelos. Incluso, se trata de una institución independiente del Banco Central y de los modelos donde es, simplemente, una dependencia totalmente jerarquizada. Acá se propone una solución intermedia, que es la desconcentración, solución habitual en nuestro Derecho, y se consagra a texto expreso dada la importancia y jerarquía de los temas que se deben abordar y la posibilidad de avocar cualquier asunto por parte del Directorio. Es una especie de solución intermedia de la intermedia; es decir que, en principio, la desconcentración supone que se baja a la Superintendencia potestades propias y que, por lo tanto, las puede ejercer por tal. Es lo que hace, por ejemplo, la Dirección General Impositiva, que es un organismo desconcentrado.

Asimismo, se consagra a texto expreso, la avocación, o sea que, ante cualquier asunto, el Directorio no tendrá que esperar el recurso jerárquico, sino que lo tomará para su consideración, por entender que se trata de un asunto que compromete la política del Banco o que es de tal importancia y jerarquía que se hace necesario decidir directamente. Por eso supongo que esta es una manera de que, en la práctica diaria, la Superintendencia pueda trabajar con determinado grado de concentración, y en todo asunto de interés o relevancia el Directorio pueda considerar y decidir al respecto. Sin embargo, otros asuntos más normales o de carácter cotidiano no tendrán que estar sujetos a una situación de jerarquía total.

SEÑOR PRESIDENTE.- Volvemos a utilizar el procedimiento ya incluido para la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua; me refiero a la facultad de avocación.

SEÑOR HEBER.- Este artículo también nos merece algunas dudas. ¿Cuál es la consecuencia jurídica de este cambio? ¿El Directorio no es más responsable? Acá hay dos conceptos que me importa destacar, porque muchas veces en política confundimos la culpa con la responsabilidad. Una cosa es la culpa de un jerarca, por ejemplo, la de un Ministro si en algún momento le sucede algo, y otra distinta es su responsabilidad ante ese hecho. Por supuesto que un Ministro de Defensa no tiene la culpa de que se haya hundido el buque "Valiente", pero sí es su responsabilidad. Del mismo modo, la culpa de que no se cumplan correctamente los controles del Banco Central sobre las instituciones de intermediación financiera seguramente no es del Directorio, pero es su responsabilidad. Este es el meollo que no entiendo en este artículo. ¿Cuál es la consecuencia jurídica de esto? ¿Acaso que el Directorio ya no es más responsable de las acciones?

SEÑOR MINISTRO.- Esta norma no está motivada por los hechos recientes. La idea supone que la Superintendencia -en el resto del mundo se ha considerado la idea de sacarla del Banco Central- tenga funciones de banco, es decir, de regulador, funciones monetarias, de prestamista en última instancia y demás, que no son necesariamente similares y a veces se contraponen con la del supervisor de los bancos. Hay quien dice que las funciones de regulador de seguros y de bolsa de valores, en muchas partes se ven en organismos distintos; pero es necesario tener en cuenta el tamaño de nuestro país ya que no podemos tener tantos organismos porque implicaría un costo muy elevado para una plaza tan chica.

Como Legislador voté para que todas estén dentro del Banco Central y no me arrepiento de ello, porque no podemos tener una gran cantidad de organismos para que se ocupen de esas funciones. Esta es una solución austera aunque, tal vez, el ideal sería que hubiera un organismo aparte que fuera solamente Superintendencia. Al haber desconcentración, cualquier persona que se considere lesionada puede interponer el recurso jerárquico, en cuyo caso el Directorio tiene la última palabra y, por lo tanto, la responsabilidad y, si se quiere, eventualmente hasta la culpa. También al otorgarse la posibilidad de avocar, aún cuando no se interponga un recurso, supone que teniendo conocimiento del asunto, si el Directorio no hace uso de esa facultad tiene la plena responsabilidad de lo que pase. Entonces, digo que esta es una solución intermedia. Finalmente, siempre tiene responsabilidad y también culpa -si lo queremos poner en esos términos- desde el momento en que toma conocimiento de los hechos, interpone un recurso jerárquico o tiene la posibilidad de avocar.

Desde el punto de vista funcional, eso está jerarquizando la labor del supervisor, como también lo está la del Director Nacional de Trabajo, del Director de la Dirección General Impositiva o del Director de ASSE, a quienes les hemos dado distintos grados de descentralización, aunque los responsables políticos siguen siendo siempre los mismos. En última instancia, yo también soy el responsable.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Deseo hacer una precisión desde el punto de vista jurídico con respecto al tema de la Superintendencia.

Como consecuencia de este artículo 4º propuesto en el proyecto de ley, nos encontraríamos con una desconcentración no privativa. Es decir, en la teoría del Derecho Administrativo se distingue entre la desconcentración privativa y la no privativa. Es privativa cuando el jerarca no se puede avocar y es no privativa cuando el jerarca puede hacerlo. En otros términos, en este supuesto, el Directorio del Banco Central podría resolver por sí materias que son de la competencia de la Superintendencia de Seguros. Quería hacer esta precisión desde el punto de vista jurídico porque me parece muy importante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin ser situaciones iguales, hay una similitud con el tema de las Unidades Reguladoras y en particular la de Servicios de Energía y Agua que discutimos hace poco tiempo. Por eso se recurrió a este expediente de la facultad de avocación. Pienso que hay una situación comparable en este caso y que tiene que ver con las relaciones del Banco Central, con la Superintendencia y con los papeles que cumple cada una.

SEÑOR MILLOR.- Pido disculpas porque tal vez no termino de entender completamente este tema. Si bien comprendo lo que se pretende incorporar -lo que queda muy claro- me pregunto si es necesario sustituir el penúltimo inciso del artículo 39. En el artículo 4º se establece la potestad de avocación del Directorio, pero esto estaría sustituyendo -lo dice a título expreso- el penúltimo inciso del artículo 39 de la Ley Nº 16.696, que establece algo distinto ya que dice que las atribuciones establecidas en los literales A) y F), serán ejercidas por delegación del Directorio. Si bien entiendo lo que se quiere poner, me pregunto si es conveniente sustituir o sacar del texto el penúltimo inciso. Aclaro que no se trata de un cuestionamiento, sino de una simple pregunta porque no termino de comprender.

SEÑOR MINISTRO.- Efectivamente, el señor Senador ha detectado el tema. Como se trataba de una delegación, no era una competencia propia, es decir que no había realmente desconcentración porque el acto se ejerce a nombre del delegante que, en este caso, es el Directorio. En la desconcentración se ejerce a nombre propio por lo que, por ejemplo, la Superintendencia dicta una instrucción particular a un banco equis. Por lo tanto, si quiero recurrir, tengo que interponer el recurso ante la propia Superintendencia y, jerárquicamente, ante el Directorio. Si hubiera sido por delegación tendría que haber recurrido directamente contra el Directorio porque el acto se le imputa propiamente a él.

En consecuencia, esto genera esa situación que, como bien decía el señor Presidente, ya hemos usado como una salida intermedia en una de las unidades regulatorias donde, en definitiva, hay una competencia originaria sujeta a jerarquía, porque hay desconcentración y no autonomía. Por eso se sustituyó este literal que determinaba que seguía siendo una unidad jerarquizada que actuaba por delegación, para pasar a ser una unidad que actúe por desconcentración, pero con la limitación que señalaba el señor Senador Correa Freitas porque hay avocación no privativa.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Creo que hay que aclarar este tema y precisar más desde el punto de vista jurídico ya que el señor Senador Millor planteó el problema de la delegación con mucha precisión. ¿Por qué digo esto? Porque de acuerdo con lo previsto en el penúltimo inciso del artículo 39 de la Ley Nº 16.696, de 30 de marzo de 1995, las atribuciones establecidas en los literales A) y F) serán ejercidas por delegación del Directorio. ¿Qué significa esto? Que esas competencias no son del órgano desconcentrado, Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera, sino que corresponden al Directorio del Banco Central. En consecuencia, la potestad o la facultad de avocación es de principio, de todo órgano que ha delegado sus atribuciones o sus facultades. Además, quiero aclarar que en este caso, en el de los recursos administrativos, solamente corresponderá la interposición del recurso de revocación ante el Directorio del Banco Central, porque cuando la Superintendencia de Seguros, en uso de las atribuciones referidas en los literales A) y F) de la Ley Nº 16.696, dicta el acto administrativo, lo hace por delegación. Es decir que se imputa ese acto administrativo al Directorio del Banco Central; es como si hubiera sido dictado por el Directorio del Banco Central.

Quiero hacer esta precisión porque entonces en estas dos hipótesis, en estos dos literales, no existe desconcentración no privativa; directamente lo que hay es dos competencias que son del Directorio del Banco Central y que la Superintendencia las puede ejercer, en virtud de la facultad que le otorga la ley, por delegación del Directorio. Insisto: la potestad o la facultad de avocación es de principio en todo tipo de delegación de atribuciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hecha esta precisión y si no hay ningún otro comentario al respecto, pasaríamos al artículo 5º, "Poderes del Banco Central del Uruguay".

SEÑOR MINISTRO.- Este artículo contiene modificaciones a varias normas del artículo 16 del Decreto-Ley Nº 15.322, que es la Ley de Intermediación Financiera, en la redacción de la Ley Nº 16.327.

En primer lugar, en el literal a) aparece, como diferencia, que se agrega "por otros activos líquidos", lo que da una mayor amplitud -estamos hablando de encajes mínimos obligatorios- a la actual norma, que contempla exclusivamente metales preciosos, billetes y monedas, y depósitos en el Banco Central.

Después hay algunas otras modificaciones en este artículo, pero lamentablemente no las tengo marcadas todas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Podríamos solicitar a la Secretaría que nos prepare un comparativo entre el artículo 16 del Decreto-Ley Nº 15.322, en la redacción dada por la Ley Nº 16.327 -que es la Carta Orgánica del Banco Central- y este artículo 5º del proyecto de ley.

SEÑOR MINISTRO.- Sin perjuicio de lo que señala bien el señor Presidente -y agradezco su ayuda- puedo decir que en el literal c) se agrega la facultad de dictar normas generales e instrucciones particulares tendientes a requerir reestructuras de la organización de las empresas y desplazamientos o sustituciones de su personal superior. El actual literal c) es ciertamente más restringido, y aquí se está haciendo una ampliación bastante interesante. Concretamente, la disposición vigente dice: "Dictar normas generales e instrucciones particulares tendientes a mantener la liquidez y solvencia de las empresas así como a limitar el riesgo que éstas puedan asumir fijándoles los topes correspondientes y exigir a las empresas la presentación de un plan de adecuación". El artículo proyectado mantiene la facultad de dictar normas e instrucciones tendientes a mantener la liquidez y solvencia de las empresas y limitar los riesgos que pudieran asumir, pero establece la potestad de exigirles planes de adecuación, de saneamiento o de recomposición patrimonial o adecuación de su monto, y de requerirles reestructuras de su organización y desplazamientos o sustituciones de su personal superior.

Es decir que, en la primera hipótesis, el Banco Central puede solamente solicitar un plan en el que adecue su capital o su flujo, etcétera, pero en el artículo proyectado se habla ya de una reestructura del funcionamiento mismo de la Institución, de manera que se está ampliando la posibilidad de requerir estos planes de adecuación.

Además, como me acota bien el señor Presidente del Banco Central, este literal establece la posibilidad de requerir la recomposición del capital accionario, de imponer sanciones a los accionistas y de exigir la recomposición de las mayorías accionarias si no hubiera los aportes correspondientes.

SEÑOR DE BRUN.- En lo que tiene que ver con el literal a) es bien claro que se pretende dar más flexibilidad al Banco Central para trabajar con las instituciones bancarias, pensando más en modelos de liquidez que en sistemas tradicionales de encaje, porque en definitiva lo que nos interesa, para determinar si una institución bancaria está en condiciones de atender normalmente sus obligaciones, es todos los activos líquidos que esta Institución está manejando y si esos activos líquidos son razonables, a juicio del Banco Central, para poder responder por sus obligaciones. La mayor amplitud es lo que va a permitir gradualmente en el futuro al Banco Central trabajar con las instituciones bancarias más en términos de modelos de liquidez que en términos simplemente de normas tradicionales de encaje.

Con respecto al literal c), se pretende clarificar el alcance de algunas de las atribuciones del Banco Central, incorporando la posibilidad de solicitar, de generar una reestructura organizativa de la institución -que actualmente, en puridad de la ley, no podríamos hacerlo- e incluso exigir el desplazamiento de determinado personal superior de la institución en el caso de que ésta no responda en la forma que el Banco Central hubiera exigido previamente, es decir, que incurra en deficiencia de encaje, deficiencia patrimonial u otros incumplimientos a la normativa.

El problema que enfrentamos actualmente es que, detectada alguna insuficiencia, irregularidad o incumplimiento de la normativa vigente por parte de una institución bancaria, lo único que puede hacer el Banco Central es requerir una y otra vez la regularización de la situación hasta llegar al otro extremo, que es intervenir y, si la intervención no se realiza a tiempo -como puede haber ocurrido en algunos episodios de experiencia reciente- directamente ir a la liquidación. Es decir: no hay tránsito intermedio en cuanto a la posibilidad de exigir una recomposición en la conducción del Banco y en la estructura de su funcionamiento e incluso de su propiedad. Fuimos testigos durante este año de episodios en los cuales necesitábamos recomponer la propiedad de un banco, porque alguno de sus accionistas había sido acusado de fraude, etcétera, y por determinadas maniobras no podíamos modificar esa estructura correspondiente a tiempo. Lo que de alguna manera se permite al Banco Central con este proceso es tener un camino intermedio en el caso de una institución que cometió un incumplimiento y a la que se exigió ponerse al día. En ese caso, el Banco tendrá la posibilidad de desplazar autoridades, e incluso propietarios, sin llegar a instancias definitivas como la intervención y posterior liquidación. De esa manera se salvaguarda la esencia del negocio, ya que pensamos que esa es la mejor manera de que la institución pueda seguir funcionando normalmente en el sistema, respaldando a sus depositantes y atendiendo a sus clientes.

SEÑOR HEBER.- En realidad, es muy claro lo que se pide en el literal a) de este artículo. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el literal c), que aplica un poco aquel criterio que dice: "por miedo a perdernos en el camino, nos cortamos las piernas". ¿Cómo podemos establecer la posibilidad de sustituir al personal superior de una empresa? Parecería que esta es una forma de dilatar la intervención, que a juicio del Banco Central puede ser demasiada pena en el caso de un banco extranjero. Estaríamos postergando la intervención y haciendo que primero solucione el problema sustituyendo al personal superior, que puede ser de confianza de un banco extranjero que está en plaza, pero no del Banco Central. Realmente, me preocupan estas potestades, porque bien aplicadas, con prudencia, naturalmente pueden ser buenas, pero mal aplicadas pueden generar alguna falta de garantías para establecerse en la plaza. Insisto: me pregunto si no son demasiadas potestades para el Banco Central el poder ingresar en una empresa y determinar qué personal de confianza puede estar al frente del banco. Pienso más en una institución extranjera que en una nacional.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Me animé a interrumpir porque sobre lo que dijo el señor Presidente del Banco Central voy a efectuar alguna consideración y también unas preguntas.

El señor Presidente del Banco Central nos dice que no tiene más potestades que la de observar frente a una violación de las normas bancocentralistas, y que si no le hacen caso, debe intervenir. Se me ocurre que en el medio habrá que crear una gama de

posibilidades. Éstas usualmente radican -y máxime si se trata de bancos- en las eternas multas: "si no diere cumplimiento, se hará pasible de", "si no lo hiciere, se hará pasible del doble", y así sucesivamente. Esto es lo que generalmente se usa en todo el elenco de sanciones.

Creo que la sanción por la vía de sustitución del personal es inusitada porque parte de la base de que el Banco Central asume que el personal desplazado es el responsable de la situación, y no los dueños del banco. La lógica indicaría que ese personal obedece las normas que inspiran al Directorio del banco y, en consecuencia, al capital accionario. Si desplazamos al personal superior, para hacer redonda la expresión, también el Banco Central tendría que nombrar al nuevo. De otro modo, por orden de éste se desplaza a Juan, Pedro y Diego, y se nombra a Antonio, Luis y Carlos, quienes van a hacer exactamente lo que el Directorio y el capital accionario mayoritario resuelvan. No sé por qué, si no hay normas intermedias entra la observación y la intervención, no las creamos, dejando de lado este peculiar sistema.

SEÑOR DE BRUN.- Simplemente quiero señalar que la potestad en cuanto a exigir de las instituciones financieras que participan en el sistema lo que en la terminología internacional se denomina el adecuado "fit and proper" de todos los que integran la dirección del banco y su personal gerencial, es muy común en el mundo y, sin embargo no la tiene el Banco Central del Uruguay en este momento. Lo que pretendemos a través de esta disposición es tener bien clara la potestad del Banco Central en el caso de constatar reiterados incumplimientos, apartamientos o conductas inapropiadas del personal directivo de una institución. No olvidemos que puede darse el caso de que los dueños no estén permanentemente en la institución. Entonces, el Banco Central podrá comunicarles que se están registrando apartamientos de lo que es una conducta apropiada, ya sea en materia de incumplimientos de las normas bancocentralistas o de otro tipo. Con relación a las multas, debo decir que con ellas no se está protegiendo a los depositantes. Por eso nos parece más adecuado plantear a los dueños de la institución lo que está pasando y exigirles determinadas reestructuras y modificaciones en el personal, al entender el Banco Central que los directivos de la institución están teniendo una conducta que se aparta de lo que puede ser la buena gestión del banco o del cumplimiento de la normativa respectiva. En caso que los incumplimientos lleguen al nivel del dueño de la institución, queremos tener mecanismos para que, eventualmente, la propiedad pueda ser modificada.

Hay realidades en nuestro sistema financiero en las que se da una inadecuada composición del capital accionario, por ejemplo, como consecuencia de la multiplicidad de propietarios, ninguno de los cuales está demasiado involucrado en la institución en general. Aclaro que lo que estoy narrando se basa en situaciones vividas por el Banco Central. En esos casos se ha exigido a esos propietarios una mayor asistencia, presencia y apoyo a la institución financiera de plaza, y en muchas ocasiones nos hemos encontrado con un verdadero desinterés en la suerte de ese banco. Uno se encuentra con realidades de bancos que son viables, que en líneas generales tienen posibilidades de seguir funcionando en nuestra plaza financiera y demás, pero que por el desinterés o la poca aplicación de los propietarios de la institución, en definitiva pueden llegar a correr el riesgo de entrar en una situación de iliquidez e insolvencia sin tener el respaldo adecuado de sus propietarios. Hoy por hoy, lo único que puede hacer el Banco Central es insistir ante los propietarios para que se comprometan con la institución. Esto nos ha pasado en algunos casos a la salida del feriado bancario. Planteamos a los dueños que nos aseguraran que iban a atender el banco con determinadas líneas de liquidez y crédito, y la respuesta que en ocasiones recibimos era: "No me interesa". Entonces, lo que uno puede decir es que si no le interesa, que venda el banco o que se salga de la institución, pero que por favor deje el paso a otro interesado o propietario para que podamos contar con que haya un interés activo en preservar la inversión en el país y apoyar al sistema financiero uruguayo. En la actualidad, con lo único que cuenta el Banco Central del Uruguay es con la buena voluntad de las partes.

En estos casos de composición accionaria complicada -hay bancos que tienen multiplicidad de propietarios- suele ocurrir que algún propietario está interesado en profundizar su gestión y su apoyo en el banco, pero si los otros no lo hacen, él no se sigue ocupando. Por tanto, lo que logramos con este mecanismo es tener mejores instrumentos en el Banco Central para exigir una recomposición accionaria de la institución, de tal manera que sea la mejor posible para ella, teniendo detrás a los propietarios efectivamente interesados en invertir en el país y apoyar a las instituciones financieras. Allí tenemos un marco de actuación que hoy no es claro para el Banco Central; hay exigencias con las que la institución debería poder cumplir, pero muchas veces no tiene poder efectivo para concretarlas. Por esto solicitamos al Legislador estas potestades, a fin de contar con más efectividad en nuestros reclamos ante los propietarios de las instituciones bancarias y que las apoyen de la forma en que el Banco Central del Uruguay lo solicita.

SEÑOR GALLINAL.- Creo que la hipótesis de trabajo que nos trae el señor Presidente del Banco Central del Uruguay es interesante porque, justamente, es la que pone de manifiesto una discusión que ya se ha empezado a dar con motivo del presente proyecto de ley -básicamente en lo que refiere a las facultades de esta institución- sobre si el Banco Central disponía o no de facultades suficientes para actuar en determinadas circunstancias como las que se han venido a relatar.

Creo que si hacemos una atenta lectura del Decreto Ley Nº 15.322, cuyo artículo 23 establece: "Los Representantes, Directores, Gerentes, Administradores, Mandatarios, Síndicos y Fiscales de las empresas privadas comprendidas en esta ley, que en el desempeño de sus cargos aprueben o realicen actos o incurran en omisiones que impliquen la aplicación de las sanciones previstas en los numerales 3º a 6º del artículo 20 de esta ley, podrán ser inhabilitados para ejercer dichos cargos hasta por diez años por el Banco Central del Uruguay." Ahí va la remisión a las sanciones de los incisos 3º a 6º del artículo 20, que comienzan con la multa pero terminan con la revocación de la autorización para funcionar, pasando por la posibilidad de la revocación temporal o definitiva de la habilitación de las empresas financieras. El artículo 20 prevé esto para "Las personas privadas que infrinjan las leyes y decretos que rijan la intermediación financiera o las normas generales de instrucciones particulares dictadas por el Banco Central del Uruguay".O sea que es de tal generalidad que esto parecería más que suficiente para actuar; si no han actuado será porque habrán mediado otras circunstancias que, en algún momento, les hicieron pensar que no era lo que correspondía.

No solamente llama la atención la posibilidad de desplazamiento o sustituciones del personal superior -conozco muchas soluciones del Derecho Comparado donde existe la posibilidad de la autoridad bancocentralista de observar a las empresas correspondientes, en lo que refiere a parte de su personal, aun cuando éste no sea superior- sino además el inciso siguiente; por lo menos a nosotros es el que más nos preocupa, sobre todo en la redacción de su segunda parte. El inciso siguiente establece que "El Banco Central del Uruguay pueda requerir de las empresas, comprendidas en el artículo 1º de esta ley, modificaciones en la estructura y composición del capital accionario, si los propietarios de las acciones correspondientes hubieran sido sancionados de conformidad con el artículo 23 del Decreto-Ley Nº 15.322", es decir, si hubieran caído en todas esas previsiones que alcanzan incluso a las reglamentaciones del Banco Central del Uruguay.

Quiere decir que hay un amplio terreno dentro del que se pueden aplicar, por vía del artículo 23, las sanciones establecidas en el artículo 20, y reitero que van desde la multa hasta la suspensión temporaria por revocación de la autorización correspondiente.

Hasta aquí me parece correcto, pero en la parte siguiente dice: "o si por otra circunstancia debidamente comprobada y fundada por el Banco Central del Uruguay, no cumplieran con los requisitos de solvencia, rectitud y aptitud exigidos a los accionistas de las empresas de ese giro por las reglamentaciones de dicho Banco Central." Ahí caemos en una reglamentación tan vaga e imprecisa que la discrecionalidad está al alcance de la mano, sobre todo en esta segunda parte, porque "solvencia, rectitud y aptitud" no son cosas fáciles de juzgar con criterios claramente objetivos. Pero además -y eso agrava aún más la circunstancia- esto trae la posibilidad de desplazar accionistas y anular sus derechos, porque se ha dado una suerte de expropiación indirecta. Si tenemos en cuenta que esa expropiación indirecta está basada en razones de rectitud y aptitud, no solo entramos en un terreno de subjetividad tan grande como la que surge de la propia lectura del artículo, sino que obviamente genera incertidumbres de futuro y hasta de presente para quienes hoy están, conforme a la ley, realizando una prestación de servicios de las características de estas que hoy estamos estudiando.

Por estas razones quería manifestar mis discrepancias al señor Ministro y al señor Presidente del Banco Central del Uruguay, sobre todo con la segunda parte del inciso -creo que tenemos un campo más que suficiente en la primera- porque me parece que, además, altera derechos fundamentales de los accionistas que surgen de las propias disposiciones societarias y que pueden ser claramente desplazados por la sola aplicación de este artículo. En definitiva, esto también supone esa posibilidad de expropiación que más adelante vamos a analizar con mayor dimensión en algunos otros artículos que refieren a las facultades genéricas que va a tener el Banco Central del Uruguay en este aspecto, para el caso de aprobarse el proyecto de ley.

SEÑOR HERRERA.- Ante todo quiero dejar dos constancias. En primer lugar me enfrento con las dificultades de entender normativas de Derecho bancario, con las que no tengo intimidad.

Por otro lado, coincido con los señores Senadores Heber, García Costa y Gallinal, pero lo que más me preocupa son las consecuencias de esto.

Respecto del literal a), me convenció el señor Presidente del Banco Central del Uruguay cuando habló de "y por otros activos líquidos". Me puse a pensar en papeles de otros lados y la explicación del señor Presidente de la institución fue muy clara.

En cambio, en el literal c) y en lo que sigue, que podría ser un d) pero no lo es, el Banco Central del Uruguay empieza a requerir reestructuras en la organización administrativa de lo que puede ser su fuerza laboral o su sistema de trabajo, así como desplazamientos o sustituciones de su personal superior. Según entiendo, el personal superior de un banco, tanto nacional como extranjero, se conforma después de un proceso de selección y de análisis del candidato y, muchas veces, luego de una trayectoria bancaria. Esto me pone alerta en el sentido que plantearon los señores Senadores que mencioné y me precedieron en el uso de la palabra.

Más adelante, en la parte final, veo que el Banco Central del Uruguay directamente pasa a arbitrar sobre las propiedades dentro del mapa accionario del banco. Quizás por no conocer lo que es la legislación internacional en materia de bancos y el derecho de propiedad de accionistas, reacciono un poco ante el hecho de que puedan ser anulados sus derechos o no computada su participación en una asamblea, etcétera. Tal vez haya justificaciones, pero lo que más me preocupa es que el Banco Central del Uruguay prácticamente pasaría a ser co-administrador. Cuidado, porque mañana se puede responsabilizar al Banco Central de que no requirió la reestructura de organización de un banco privado o el desplazamiento de un personal superior, y estos son temas muy opinables. Es decir que más que de Superintendencia o vigilancia empieza a tener otras atribuciones, porque estamos trasladando una responsabilidad de administración que, a mi juicio, es íntegramente de los titulares de los bancos, que son empresas privadas. De esta forma el Estado queda comprometido y mañana se le puede reclamar por no haber hecho cosas que son, además, muy opinables. Aquí se habla de no haber intervenido ante requisitos de solvencia, rectitud y aptitud. Quizás es muy fácil definir "solvencia", pero "rectitud" y "aptitud" es mucho más difícil. También se refiere a "definiciones administrativas en la materia".

En resumen, lo que me preocupa es que mañana se quiera responsabilizar al Banco Central por haber hecho o no haber hecho cosas que me parece son de competencia de los titulares del Banco y no de quien debe vigilarlo y controlarlo. Pero la administración, el personal, el sistema de trabajo y el hecho de tener socios como deben ser, constituyen un problema de los propios titulares del Banco, salvo casos claramente establecidos por la ley, como el artículo 23 del Decreto-Ley Nº 15.322, que dice lo que acaba de leer el señor Senador Gallinal o lo que mencionaba el señor Senador Heber, en el sentido de que si estamos hablando por ejemplo de narcotráfico, ello está tipificado, tenemos una responsabilidad y debemos actuar como Estado. Pero en estos temas que son de administración, de sistemas de trabajo o de personal, realmente me queda la duda de si no estamos metiendo al Banco Central en el futuro en un lío grande.

SEÑOR RUBIO.- Quisiera pedir si en esta reunión o en otra nos podrían ilustrar sobre qué dice la legislación comparada a este respecto.

SEÑOR GALLINAL.- En mi intervención omití señalar que el artículo 7º del proyecto de ley prevé, precisamente, la posibilidad de sancionar con multas al personal superior de las empresas que estamos tratando y agrega la definición recogida por nuestro Derecho -parecida a la diligencia del buen hombre de familia- del buen hombre de negocios, con lo cual el concepto todavía es más lato.

SEÑOR MINISTRO.- Antes que nada, quiero decir que observo que los señores Senadores tienen un buen grado de información.

En cuanto a este artículo, entiendo que está claro cuáles son las necesidades -y en alguna legislación comparada existen- que el Banco Central tiene, y los señores Senadores nos han marcado algunas de las dificultades que le encuentran.

Si es posible, propondría seguir con alguna otra disposición, ya que en principio, más que hacer un debate, simplemente deseaba realizar una presentación de cuál es la inquietud y después eventualmente, en conversaciones formales o informales, ir buscando qué es lo que agilita más el proyecto, habida cuenta de algunas urgencias que el mismo tiene.

Me permitiría, entonces, señor Presidente -si se me admite el procedimiento- hacer simplemente una presentación por artículos.

Los señores Senadores podrán apreciar que el artículo 6º refiere al contralor de las instituciones estatales, y esta modificación que se propone no es muy distinta a alguna que en cierto momento el Senado ya trató y que creo está en algún tramo de actuaciones, aunque no sé si aquí o en la otra Cámara. Reitero que dicha modificación refiere al contralor de las entidades estatales, donde se vuelve a reafirmar el criterio ya vigente para los actos de responsabilidad, en los que sigue siendo competente el Poder Ejecutivo, conforme al artículo 197 en cuanto tiene que ver con sus directivos. Además, incorpora o deja claro -porque parece que puede no estarlo- que en lo que tiene que ver con las instituciones en sí mismas, se aplican los numerales 1), 2) y 3), que refieren a las posibilidades de amonestación, y se llega a un máximo de multa ya no a las personas sino a la institución.

Según recuerdo, creo que esto ya ha sido varias veces objeto de comentarios y de discusión en el Parlamento, y la idea siempre fue que se trata de facultades que, al menos, como entidad rectora del sistema financiero deben existir, quedando bien en claro que estas no llegan a los grados muy superiores de intervención respecto a las entidades privadas, habida cuenta de que esos grados superiores se le reservan al Poder Ejecutivo, conforme a la Constitución y, de última, al Senado de la República, si no hubiera acuerdo entre el Poder Ejecutivo y la Comisión Directiva del Ente en cuestión.

SEÑOR HEBER.- Estamos en momentos de introducir modificaciones y dar potestades al Banco Central, la más grande de las cuales quizás sea su independencia del poder político como órgano rector de la plaza financiera. La independencia se demuestra, también, en un igual tratamiento, tanto en las instituciones privadas como en las estatales.

Me da la sensación de que nos estamos perdiendo la oportunidad de establecer un régimen en que la suspensión o la intervención también cabe a los bancos estatales. ¿Por qué no? ¿Por qué el conocimiento al Poder Ejecutivo? Porque hay una relación del Poder Ejecutivo en la nominación de los jerarcas; pero un Banco Central independiente puede tener -y me parece que con ello demostraría mucho más independencia- un conflicto con el Poder Ejecutivo, porque interviene o suspende un banco del Estado cuando éste está mal administrado.

No sé si no nos estamos perdiendo la oportunidad de dar reglas más claras en el mercado en cuanto a que todos se tienen que ajustar a un criterio técnico y no solamente a una información al Poder Ejecutivo en el sentido de que está siendo mal administrado, mal llevado o es motivo de multas, como indica la máxima que se pone en el agregado de los numerales 1), 2) y 3) del inciso primero de este artículo. Entonces, si pudiéramos dar alguna señal de que el Banco Central es más independiente de la conducción política, estaríamos mejorando mucho el sistema financiero nacional.

Se trata de una reflexión, señor Presidente. Esto no me parece mal, pero quizás nos estamos perdiendo esa oportunidad.

SEÑOR CORREA FREITAS.- A propósito de estas reflexiones que ha hecho el señor Senador Heber, quisiera señalar que el problema al que nos enfrentamos en este tema es que deberíamos reformar la Constitución de la República. Digo esto porque es indudable que los bancos estatales en nuestro país son Entes Autónomos y, al serlo, la Constitución establece, precisamente, cuál es el procedimiento y el órgano competente para observar, rectificar y, eventualmente, disponer las remociones de los jerarcas.

Comprendo la reflexión, pero creo que deberíamos reservar esto para una futura reforma de la Constitución de la República en la que tuviéramos un Banco Central con mucha mayor autonomía que, incluso, abarcara a las instituciones de intermediación financiera. Sin embargo, en lo personal estimo que a nivel legislativo -es decir a nivel legal- lamentablemente no podemos ingresar a esas propuestas del señor Senador Heber -que considero muy inteligentes y, además, las comparto- por el marco constitucional que tenemos en este momento. Por esa razón el Directorio del Banco Central tiene que seguir con este mecanismo de poner en conocimiento al Poder Ejecutivo para que, en función de lo establecido por los artículos 197 y 198 de la Constitución, haga las observaciones o disponga los correctivos, las rectificaciones y las remociones que estime convenientes.

SEÑOR PONCE DE LEON.- Quisiera agregar un dato a un tema que, sin duda, constituye un problema real.

El señor Presidente del Banco Central conoce el tema al que me voy a referir. Hace dos meses que venimos intentando mejorar la información existente sobre lo que son los créditos otorgados especialmente a las familias, al consumo, en general créditos del sistema financiero.

En el día de hoy llegó a la Comisión un informe del Banco Central a través del Ministerio de Economía y Finanzas donde aparecen en detalle todas las instituciones. Con buen criterio en mi opinión, en esta ocasión el Banco Central agregó una página que en informes anteriores ni siquiera venía, aspecto sobre el que habíamos preguntado al Presidente del Banco Central. Mientras que para las instituciones oficiales hay dos hojas correspondientes al Banco de la República y al Banco Hipotecario, para las instituciones privadas hay alrededor de treinta hojas. Una sola página está absolutamente en blanco porque el Banco Hipotecario entiende que no tiene por qué dar al Banco Central información sobre sus créditos. Esto es absolutamente inadmisible.

Creo que en lo que hace a la relación de autoridad del Banco Central con lo que claramente es parte del sistema de intermediación financiera, ni siquiera se logra trasladar al Parlamento la información. Es evidente que lo que está funcionando no funciona.

SEÑOR DE BRUN.- Creo que las posiciones de los Legisladores resumen mis simpatías y limitaciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- En cuanto a un tema planteado por el señor Senador Heber, quisiera señalar que aun reconociendo la solidez de la intervención del señor Senador Correa Freitas en cuanto a las disposiciones constitucionales, cuando aprobamos la Carta Orgánica del Banco Central que está en vigencia, perdimos la oportunidad de dar más independencia al Banco Central, y eso fue por razones políticas. Entre otras cosas, perdimos la oportunidad de separar la designación de miembros del Directorio del Banco Central de los avatares partidarios. No aprovechamos esa oportunidad que hoy creo nos permitiría estar en una mejor situación aun desde este punto de vista.

SEÑOR COURIEL.- De ninguna manera es mi intención generar una polémica, pero quiero dejar una constancia.

En lo personal, nunca estuve de acuerdo -y menos en esta etapa- con la autonomía del Banco Central, y voy a decir por qué. Las corrientes de pensamiento que en este momento impulsan la autonomía del Banco Central, le dan como función central y primordial la estabilización o la baja de la inflación. En los hechos, cuando se habla de autonomía se le está dando esta función, dejando de

lado otras como el crecimiento y el empleo. Durante la década del noventa, en el Uruguay, quedó demostrado que uno puede bajar la inflación, y se bajó. Desde el punto de vista de la baja inflacionaria hubo un éxito total, pero en lo que respecta al país y a las actividades productivas, fue un desastre.

Podríamos tener una institución Banco Central con autonomía cuya función central y básica fuera exclusivamente la baja de la inflación y, en ese caso, volverían a ocurrir los hechos acaecidos en la década del noventa. Por eso considero que en las circunstancias que vive el Uruguay de hoy, la autonomía del Banco Central no es conveniente.

SEÑOR GALLINAL.- Quería señalar que los razonamientos de los señores Senadores Heber y Correa Freitas no me resultan incompatibles. Es más, me parece que lo que los genera es el artículo 6º que estamos estudiando, que puede llevar a interpretaciones equívocas.

El Banco de la República Oriental del Uruguay, en lo que refiere a su posicionamiento institucional, al nombramiento y a la acción de su Directorio, se rige y se vincula desde luego al Poder Ejecutivo, y éste es el que tiene autoridad para disponer correctivos en base a lo que establecen los artículos 197 y 198 de la Constitución de la República. Sin embargo, en cuanto a su accionamiento como Banco, no puede haber duda de que está sometido a los dictámenes del Banco Central, que no necesita de la autoridad del Poder Ejecutivo para imponer al Banco de la República cómo actuar en materia bancaria en una relación de igualdad con los demás bancos que existen en plaza. Esa preeminencia está dada de hecho, sin necesidad de que haya una norma que la refiera.

Ahora bien, esta disposición parecería indicar lo contrario. Si uno la lee atentamente, llega a la conclusión de que el Banco Central solamente tendría derecho a actuar en determinada temática vinculada a las acciones bancarias del Banco de la República en estos terrenos y a través del Poder Ejecutivo, cuando en realidad no es así. Lo que el artículo establece ya lo puede hacer hoy el Banco Central. Deberíamos aprovechar esta disposición legal para hacer un planteamiento sobre el necesario cumplimiento que el Banco de la República tiene que hacer respecto de las ordenanzas y las políticas que lleva adelante el Banco Central en esta materia. Venimos de hacerlo. En el día de hoy hemos invocado a la URSEA, que constitucionalmente está ubicada a nivel de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y tiene facultades para marcar el ámbito o la forma en que deben moverse los actores vinculados a los temas de energía y agua. Se van a ver comprendidos por las disposiciones y las reglamentaciones que establezca la URSEA, por ejemplo la UTE y la OSE, lo que no significa que haya una preeminencia de la URSEA sobre estos Entes Autónomos o Servicios Descentralizados.

Quería dejar planteado al Presidente del Banco Central la posibilidad de revisar la redacción de esta norma en un sentido mucho más favorable al Banco Central de lo que se desprende de su actual redacción.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Quisiera dejar una constancia, señor Presidente, y sobre todo contribuir a la intelección de este artículo 6º en cuanto a las facultades del Banco Central.

Creo que esta facultad se da al Banco Central sin perjuicio de las facultades bancocentralistas que tiene, es decir que no es "en vez de", sino "además de" su competencia bancocentralista. Aparte de las normas que dicta en materia de intermediación financiera, que son parejas, iguales para todas las instituciones públicas y privadas, en caso de que el Banco Central constate que los bancos estatales infringen las leyes y decretos y todas las demás normas por él dictadas, tiene que comunicarlo al Poder Ejecutivo.

El tema es complementario y creo que es importante porque, en definitiva, está permitiendo que el Poder Ejecutivo tome conocimiento de que las autoridades o la gestión de determinado banco del Estado está contradiciendo las directivas del Banco Central y habilitando a que aquel pueda adoptar las medidas disciplinarias, los correctivos o las remociones que estime del caso. En ese aspecto quería expresar mi pleno acuerdo con la interpretación del señor Senador Gallinal y aclarar que éste es el sentido de la norma.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 7º refiere a medidas respecto del personal superior. No sé si el señor Presidente del Banco Central desea hacer un comentario previo.

SEÑOR DE BRUN.- Este artículo hace dos modificaciones con relación al texto vigente. Al principio, cuando habla de representantes, directores y demás, mantiene la redacción original, pero hace referencia a empresas de intermediación financiera -comprendidas en el presente proyecto- en lugar de a empresas privadas. Esto, de alguna manera, extiende determinados cometidos del Banco Central para aplicar multas y eventualmente llegar a la inhabilitación para ejercer cargos, no a directores -porque constitucionalmente no se puede- pero sí a personal gerencial administrativo de instituciones financieras públicas.

Lo que se agrega respecto del texto actual es la expresión de que no actúen con la diligencia de un buen hombre de negocios en el desempeño de sus cargos -en lugar de la expresión más restrictiva que aparece en el texto original, que era el desempeño de sus cargos- aprueben o realicen actos o incurran en omisiones. De alguna manera, lo que aquí extendemos son textos más generales en materia de exigencias a personal directivo de sociedades anónimas, que ya surgen de los textos actualmente aprobados o vigentes en el país, respecto de sociedades comerciales en general y que no estaban aplicados al sector bancario en particular.

SEÑOR BRAUSE.- Brevemente, quiero señalar que el concepto de "buen hombre de negocios" ha sido recogido por la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989, de Sociedades Comerciales, sobre el cual ya existen elaboraciones doctrinarias y jurisprudenciales muy importantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- En todo caso queda claro que este artículo 7º, a diferencia del Decreto-Ley Nº 15.322, cubre a todas las empresas de intermediación financiera, lo que significa incorporar a las de carácter público.

SEÑOR MILLOR.- Voy a hacer un comentario que quizás parezca ser un tema menor. Obviamente, las disposiciones que se citan no son parte de la ley, pero por algo se citan.

Señor Presidente: perdóneme porque esto tendría que haberlo dicho cuando se trató el artículo 5º, pero en ese momento derivamos en otra dirección. Sin embargo, ahora, analizando el artículo 7º, veo que en el artículo 23 de la Ley Nº 15.322 tenemos la redacción correcta. Es decir, la sanción es la multa o la inhabilitación. ¿Estamos de acuerdo? Es una cosa o la otra: multa o inhabilitación.

Hago este planteo porque en la remisión del artículo 5º, cuando nos remitimos a la ley, en la página 88, me parece que hay un error de redacción, ya que en la última parte del primer inciso del artículo 23 -entre UR 100 y UR 10.000- expresa "inhabilitados para ejercer dichos cargos", mientras que debería decir: "o inhabilitados para ejercer dichos cargos. Mi intención es simplemente ubicarnos un poco porque cuando se citan disposiciones se entiende que se hace con el texto correcto. Aquí hay un pequeño error que si bien no hace al proyecto, sí puede hacer después a la interpretación. Reitero que en la página 88, en el primer inciso del artículo 23 del Decreto Ley Nº 15.322, falta una "o", que por suerte está cuando se vuelve a invocar el mismo artículo y además se transcribe en el artículo 7º del proyecto, que figura en la página 26.

SEÑOR NUÑEZ.- Puede ser que el original, el artículo 23, no la tenga.

SEÑOR MILLOR.- La debe tener por un tema de hermenéutica jurídica. Es "o", o "y", pero no otra cosa. Como hoy no encontraba la "o " ni la "y", y después derivamos a otro tema, me olvidé de hacer la pregunta. Ahora me queda claro que es "o".

SEÑOR PRESIDENTE.- Es muy clara la propuesta del señor Senador Millor; se plantea una alternativa entre la multa y la inhabilitación, y por lo tanto debe ir una "o".

En el artículo 23 de la disposición referida, también está omitida la "o".

A continuación, pasamos a considerar el artículo 8º "Registro, emisión y transferencia de acciones".

SEÑOR MINISTRO.- Básicamente, las diferencias que se pretende incorporar son: que el registro que se lleva de accionistas tenga carácter público y que el control también se extienda a la emisión, no solamente a la transferencia de acciones. Estas son las dos diferencias sustantivas que se pretende incorporar.

Particularmente, también se nos ha hecho llegar alguna observación sobre el tema emisión; pero, naturalmente, por la vía de emitir más capital, se pueden alterar las mayorías accionarias y, por lo tanto, el control de la sociedad, más allá de que generalmente hay derechos de preferencia y demás que pueden o no ser utilizados. Por eso se desea tener también control sobre la emisión.

SEÑOR DE BRUN.- Deseo realizar una aclaración adicional. El sistema vigente prevé autorización del Banco Central para los accionistas iniciales, para su transmisión de las acciones; pero uno podría ampliar el capital y, en ese caso, el Banco Central, en el régimen actual, no puede hacer nada sobre quienes participan en esa ampliación de capital. O sea que lo que se hace es, simplemente, llenar ese vacío.

SEÑOR HEBER.- Brevemente, deseo señalar que el artículo 8º me parece esencial, muy importante. Creo que todos los inconvenientes han surgido por esta falta de control. Esto sí es algo que debemos votar, seguramente, por el artículo 43 modificado, por el 45 y por el 46 que habla de las emisiones. A mi juicio, los tres son esenciales para cumplir una buena emisión. Esto sí que falta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos totalmente de acuerdo.

Ahora sí, pasamos a considerar el artículo 9º.

SEÑOR MINISTRO.- Sugiero que tratemos los artículos del 9º al 12 en su conjunto, porque se refieren a la situación de expropiación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, si estamos de acuerdo, el señor Ministro analizaría, en su conjunto, los siguientes artículos: "Desplazamiento de accionistas por razones de necesidad pública", "Designación y consignación de la compensación", "Determinación judicial de la compensación" y "Enajenación de las acciones".

SEÑOR MINISTRO.- Diría que la visión de este conjunto de disposiciones tiene por objeto el desplazamiento del accionista cuando éste ha estado sujeto a una situación en la que ha habido incumplimientos. De lo contrario, aun cuando él no haya incumplido con la normativa, no está en condiciones de darle la adecuación patrimonial a la institución financiera dentro de un esquema en el que se busque la supervivencia de dicha institución financiera. Como en otras disposiciones, también se nos ha hecho llegar la aprehensión existente sobre este tipo de normas. No necesariamente registra en el Banco Central, pero hay otras instituciones, como ser algunas muy elaboradas en materia de seguros de depósitos -incluso, figura como una alternativa ese tipo de instituciones de seguros de depósitos y hay algún trabajo que hizo el Banco Central, realizado por el propio doctor Cajarville que nos acompaña- con este tipo de facultades de rápido desplazamiento del accionista que en otros Derechos figura con otro nombre que, tal vez, choca menos que el de "expropiación"; pero éste es el apropiado por nuestra Constitución. Esto puede generar, de repente, una advertencia o sorpresa inicial.

Aquí desearía distinguir lo que es la coyuntura de lo que es el largo plazo. En la coyuntura necesitaríamos normas de esta naturaleza para volver más clara y operativa, en especial, la situación de los Bancos Montevideo y Comercial, así como también para volver más clara la situación de liquidación procediendo, naturalmente, con los accionistas que no han cumplido con ninguna de sus obligaciones o, más bien, las han incumplido groseramente, a fin de poder practicar este deflaciamiento en forma previa, concomitante con los actos de liquidación. Es una recomendación que no desearía profundizar porque creo que a todo el mundo le queda clara. No es malo que haya una norma permanente y, por ello, se ha traído de ese modo.

Al respecto, desearía hacer un comentario más general. Puede ser que al influjo de una crisis como la que hemos vivido, quienes nos proponen las normas como quienes tienen que tomar una decisión, cada vez que lo hacen, tal vez tengan en su mente hechos muy recientes. Esa no ha sido la forma en que, por lo menos en lo personal, lo he encarado. Creo que hay normas que podrán ser más o menos discutibles porque siempre hay un delicado balance entre las debidas garantías que el Uruguay le da a quien actúa en el comercio en general, y en particular en el sector financiero, y las crecientes necesidades que los Bancos Centrales o controladores en el mundo van asumiendo, para controlar sistemas que son más complejos y que se movilizan cada vez más a la velocidad de la luz, con transacciones que se realizan por vía electrónica muy rápidamente. Por tanto, es notorio que las herramientas de contralor deben ser mayores.

En particular, yendo a estos artículos, puedo decir que no me molesta que sean normas de carácter permanente, porque sé que en el Uruguay siempre hay normas del debido proceso. Puedo aceptar -y es una de las observaciones que se nos ha hecho llegar- que tal vez para quien las mire de afuera, puedan resultar soluciones demasiado pretorianas. El hecho de que el Uruguay tenga permanentemente la facultad, si considera que un plan de adecuación no es correcto, de expropiar las acciones, puede ser una imagen que vista de afuera y para quien no conoce las enormes garantías que tienen todos los procedimientos oficiales en el país, en cuanto a capacidad de recursos, su revisión posterior y demás, llame la atención.

En cualquier caso, señor Presidente, dentro de nuestro esquema de trabajo tenemos claro que necesitamos estas normas para la coyuntura. Además, las hemos traído como normas permanentes porque creemos que el sistema uruguayo da garantías suficientes para ello. Sin embargo, no se nos escapa que pueden haber lecturas más complejas desde el lado de la desconfianza y demás, pero eso no es una garantía. Entiendo que las garantías las da el debido proceso que el Estado siempre tiene y la previa indemnización que siempre es revisable judicialmente. Por tanto, en condiciones normales el Estado nunca va a utilizar esta situación porque, además, tendría que realizar una cuantiosa indemnización. Digo esto, anticipándome a observaciones que, si bien pueden tener valor, las relativizo.

SEÑOR HEBER.- Quizá en este conjunto de artículos -del 9 al 12, inclusive- radica el problema mayor. Hemos tenido informes de asesores de nuestro Partido sobre la inconstitucionalidad de estas normas. Lo quiero dejar como constancia y aunque los podría leer, preferiría hacérselos llegar al señor Ministro. Aunque no tengo formación jurídica, me parece que muchos de estos cuestionamientos son de recibo.

Por supuesto, descartamos la buena intención de la Administración en cuanto a dar mayores y mejores potestades. Debemos cuidar que el Estado no sea juez y parte, así como también la situación de las acciones minoritarias dentro de los paquetes accionarios frente a una expropiación. Sobre todo, se debe tener presente cómo fue concebido el artículo 32 de la Constitución; se señala que no fue concebido como sanción, o lo es en forma muy genérica. Sin embargo, no voy a vestirme con ropajes ajenos, sino que voy a acercar al señor Ministro algunas observaciones de orden jurídico.

Como dije, mi Partido cuenta con asesoramientos que cuestionan estas normas y, por tanto, nos gustaría que se modificasen o estudiasen mejor. Quiero dejar esto a modo de constancia, coincidiendo con las razones que el Poder Ejecutivo establece para tener mayores y mejores potestades para el control.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pasaríamos a otro tema, no exento de polémica, como es el artículo 13, "Administración por la Corporación Nacional para el Desarrollo".

SEÑOR BRAUSE.- No quiero que la moción de orden que voy a propiciar impida la consideración del artículo 13, aunque coincido con el señor Presidente en cuanto a que se han anticipado en Sala algunas objeciones respecto de este artículo.

También advierto que estamos sobre el final del Capítulo I -este sería el último artículo- y por tanto iba a proponer levantar la sesión del día de hoy para continuar mañana a la hora 10, como está previsto. Pienso que el artículo 13 es lo suficientemente polémico como para no considerarlo en estos momentos. Hago moción en tal sentido.

SEÑOR MINISTRO.- Personalmente, quisiera hacer referencia a la presentación de la Corporación Nacional para el Desarrollo, y aprovecho ya para comentar los artículos que la convertirían en depositaria del banco nuevo, si el Parlamento autorizara su creación.

En realidad, esto refiere simplemente a un procedimiento que sería estándar, y habría que ver primero si se acepta que haya un procedimiento estándar de expropiación o no, y segundo, si se acepta que haya un banco nuevo, como acabo de señalar. En ambos casos, se ha planteado que la Corporación Nacional para el Desarrollo sea la depositaria o administradora de las acciones. ¿Por qué? Por su régimen jurídico, y no porque exista una situación particular con dicha Corporación.

Para abreviar la discusión en esta Comisión, nos damos todos por enterados de que hay cuestionamientos; entonces, más que explicarlos, deberíamos explicar la posición del Poder Ejecutivo, que no es que insista ni deje de insistir en la Corporación Nacional para el Desarrollo. Aquí se ha decidido prácticamente por descarte. ¿De quién se trataría, si no fuera de la Corporación? Necesitamos una entidad jurídica y queremos tener la menor discusión posible; entonces, deberíamos analizar alternativas, ya que -como he señalado- no se trata de un tema de principios, ni ideológico, sino esencialmente práctico. ¿A quién le damos la administración? ¿A la Administración Central? Imposible.

SEÑOR COURIEL.- Creo que la pregunta sería a quién le damos la propiedad, no la administración.

SEÑOR MINISTRO.- Yo diría que lo central es la administración y el poder de disposición, porque la titularidad en última instancia es del Estado, que es en realidad quien decide la integración de un Directorio, quien decide una ampliación de capital, así como también quién es el "controller" supuesto, o sea que lleva a cabo las tareas propias de una junta de accionistas mayoritarios. Él es quien decide eventualmente una transferencia o una incorporación de capital. Evidentemente, son cosas típicamente comerciales, que están muy ajenas al manejo de la Administración Central, aún cuando todos sabemos que ésta última es la responsable política. A su vez, hay una dificultad en hacerlo con el Banco Central porque, a su vez, es el "controller".

Entonces, no por querer promover una discusión política, sino un poco, reitero, por descarte, se llegó a esa solución. Pero digo que, más que discutir si es bueno o malo que se trate de la Corporación Nacional para el Desarrollo, tenemos total disposición de ánimo para trabajar -probablemente, incluso, sin versión taquigráfica- y llegar entre todos a una solución que se considere mejor. En este sentido, estamos totalmente abiertos y decimos que si lo de la Corporación Nacional para el Desarrollo genera mucha discusión, pues no discutamos y busquemos una alternativa que ofrezca similares ventajas.

SEÑOR MILLOR.- Al igual que todos, he venido escuchando el cuestionamiento a que se trate de la Corporación Nacional para el Desarrollo, y me he hecho la misma pregunta, además de haberla realizado a otros. ¿De quién podría tratarse, si no fuera de la Corporación Nacional para el Desarrollo? A la única conclusión a la que se puede llegar es que, si no se quiere que sea la Corporación, hay que crear una figura nueva.

SEÑOR PRESIDENTE-. La Mesa está totalmente de acuerdo.

SEÑOR MILLOR.- Es cierto que la Corporación Nacional para el Desarrollo ha sido cuestionada, pero habrá que ver en qué termina ese cuestionamiento, porque se supone que no está juzgada. Además, hay una Comisión Investigadora que está trabajando. Pienso que el país entero, e incluso más allá del país, quienes nos están auxiliando y mirando el comportamiento del Uruguay, están esperando esta ley. Me parece que el Uruguay no está en este momento en condiciones de dilatar mucho el tema, lo que ocurriría si pensáramos en crear una figura nueva dentro de esta ley que ya es, en sí misma, muy compleja.

SEÑOR GALLINAL.- Ante todo, como consideración general, quiero decir que no comparto que la ley dé facultades al Banco Central para proceder a la expropiación de acciones con carácter genérico. Creo que en el texto que vamos a aprobar la expropiación debe estar referida concretamente a las acciones que se vayan a expropiar en esta circunstancia por parte del Estado. Me parece que no es un buen mensaje -ni genera la certeza que se debe generar en esta temática- que el Banco Central tenga la potestad de expropiar, porque ya se la otorgó genéricamente el Poder Legislativo, más allá del hecho de que, obviamente, tenga que recurrir al Poder Ejecutivo. Con esto, además, pierde un poco de materia la Corporación Nacional para el Desarrollo en tanto sea tenedora o gestione aquellas expropiaciones de acciones que se puedan realizar.

Tenemos un tema concreto a solucionar, una urgencia que comparto, pero básicamente, tenemos que amoldar una arquitectura jurídica que, como he declarado en la prensa -y no tengo ningún prurito en decirlo aquí- me parece excelente, y se atribuye al doctor Cajarville. Creo que bien vale el reconocimiento. La estructura jurídica está, prácticamente, -no en los Capítulos que acabamos de estudiar, pero sí en los que siguen- amoldada exactamente a las exigencias y a las necesidades de las circunstancias por las que estamos atravesando que, además, son particularmente "sui generis", es decir, no tienen antecedentes -según hemos podido consultar- ni siquiera en el Derecho Comparado. En este marco, el peor mensaje que podríamos dar sería que apareciera como tenedor de acciones y participando en la gestión la Corporación Nacional para el Desarrollo, teniendo en cuenta las circunstancias por las que está atravesando y aquellas por las que deberá atravesar en los próximos tiempos, cuando empiece a trabajar intensamente la Comisión Investigadora sobre las actuaciones del instituto en los últimos tiempos.

Me parece que todos estos son elementos más que suficientes para pensar en descartar la Corporación. Personalmente, el hecho de crear una nueva persona jurídica no me parece nada malo, sino al contrario, pues creo que eso es lo que las circunstancias actuales nos están solicitando. ¿Crear una persona jurídica pública de derecho no estatal, cuya vida esté limitada al cumplimiento de los cometidos que se le otorguen a través de la presente ley? Con más razón sería apropiado, porque también hay otro problema, que no es menor y que deberemos analizar, y no por ser pesimistas en la definición del tema, sino porque nos obliga, de alguna manera.

¿Qué pasa si no se consiguen inversores o compradores en los plazos que establece el proyecto de ley para la venta de la futura institución? Obviamente que quien seguirá gerenciando o, por lo menos, actuando como titular o tenedor de las acciones, será el instituto al que nosotros demos esa competencia. Ese tampoco es un tema menor, porque dadas las circunstancias por las que atraviesa la región, pensar en la posibilidad de obtener rápidamente inversores en esta materia no es muy viable y, por lo tanto, quizás se podrán extender los plazos aún un poco más.

Dado que está presente en Sala quien fue parte importante en la confección de este proyecto de ley, quiero aclarar que nosotros estaríamos dispuestos a recorrer un camino de esas características y podríamos pensar en la posibilidad de hacerlo. Además -y ese es otro tema que nos preocupa de los acontecimientos de los últimos días- hay un conjunto de acciones que se están realizando antes de que se apruebe el proyecto de ley en el que está interviniendo la Corporación Nacional para el Desarrollo. Surge de la propia información de la prensa que el Gobierno ha encomendado a gente que integra los cuadros de dicha Corporación, la realización de un conjunto de acciones que se consideran imprescindibles para cuando se apruebe la ley. Por supuesto, imagino que el Poder Ejecutivo no va a esperar que se apruebe el proyecto de ley para empezar a trabajar en la materia.

Así como nosotros podemos asumir el compromiso de traer algo redactado en ese sentido, proponemos al Poder Ejecutivo que piense en la posibilidad de manejar una alternativa de estas características que no tendríamos pruritos en acompañar, con las consideraciones del caso. Aquí nadie va a crear un nuevo Ente Autónomo, ni un Servicio Descentralizado, ni una potencialidad tal que luego genere los problemas que nos han creado otros institutos en el correr de los años. Creo que nuestra responsabilidad se pone de manifiesto, a partir de hoy, al cuestionar la presencia de la Corporación Nacional para el Desarrollo, y téngase en cuenta que nosotros tuvimos bastante que ver en su génesis. Por lo menos lo tuvo nuestro Partido y quien en su momento lo lideraba, con una concepción bastante distinta a la que hoy tenemos de la Corporación Nacional para el Desarrollo. Creo que esta es una razón más para no seguir pervirtiendo a dicha Corporación con un cometido que hoy no está en condiciones de asumir.

SEÑOR MINISTRO.- Deseo hacer dos acotaciones. Agradezco que el señor Senador Gallinal haya mencionado el tema porque quiero aclarar que no le hemos encargado las actividades preparatorias a la Corporación Nacional para el Desarrollo, sino que se lo hemos dado a un grupo de técnicos, entre los cuales se encuentra el señor Alejandro Conforte, no en su calidad de Gerente de la Corporación sino por ser quien es. También trabajan en esto un conjunto de personas del Ministerio de Economía y Finanzas, del Banco Central y simples ciudadanos que están tratando de dar una mano en algo muy complejo. Básicamente se tuvo en cuenta la capacidad de trabajo y la disposición de las personas.

SEÑOR GALLINAL.- Para manejar alternativas a lo que estábamos planteando, agrego que no solamente existe la posibilidad de conformar una nueva persona jurídica con ese propósito, sino que también podríamos utilizar la figura del fideicomiso para cumplir con los objetivos que estamos buscando. De esta forma, no tendríamos necesidad de crear ninguna figura nueva, ya que utilizando la del fideicomiso podemos elegir con especial precaución la institución pública -no hablo de privadas- que cumpla ese objetivo o función y que se comprometa a un resultado determinado, que es lo que estamos buscando.

Todo esto está orientado hacia un resultado concreto que quisiéramos obtener en el transcurso del año que viene. Ojalá así sea, sin perjuicio de que después podamos aportar alguna redacción en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permiten, en primer lugar, creo que como ya han dicho otros señores Legisladores, en caso de que no prosperara la propuesta sobre la Corporación Nacional para el Desarrollo, queda una sola alternativa, que es la de crear una institución específica.

SEÑOR GALLINAL.- Hace unos momentos planteé una segunda posibilidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, considero que su propuesta implica generar una institución y comparto la posibilidad del fideicomiso, pero se trata de una institución.

SEÑOR GALLINAL.- Aclaro que el fideicomiso se le puede dar a una institución que ya esté constituida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy de acuerdo, pero estamos generando una figura especial o un ámbito especial para encargarse de estos cometidos o responsabilidades. No hay otra posibilidad.

También deseo aclarar que para mí este no tiene por qué ser un elemento de dilación en la solución. Tendremos que aguzar el ingenio y la creatividad y hacer que esto no sea incompatible con una pronta resolución de este tema que, como se sabe, el país está esperando. Incluso, puede apelarse a una persona pública no estatal, diferente a la Corporación Nacional para el Desarrollo y con este único objetivo, o como bien decía el señor Senador Gallinal, la figura del fideicomiso también constituye una alternativa. En este sentido empleé la palabra institución, comprendiendo esa propuesta.

De acuerdo con la moción presentada por el señor Senador Brause se levantaría la sesión y continuaríamos mañana a la hora 10 en esta misma Sala, con la presencia del señor Ministro, el Presidente del Banco Central y el señor Juan Pablo Cajarville.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 20 y 18 minutos)